

Eduskunta
Ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 76/2022 vp): ekologinen kompensaatio

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry kiittää mahdollisuudesta tulla asiassa kuulluksi ja toteaa asiasta seuraavaa:

Yleiset kommentit:

MTK pitää luonnon monimuotoisuutta tärkeänä, minkä vuoksi järjestö on sitoutunut tavoitteeseen luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttamisestä. Luonnonsuojelulaki on osa laajempaa, monipuolisten ohjauskeinojen ja eri toimialojen omien hyvien käytäntöjen muodostamaa kokonaisuutta, jonka avulla luonnon monimuotoisuutta turvataan ja edistetään. Jotta luonnonsuojelulaki vastaisi jatkossa entistä paremmin erilaisiin tarpeisiin, luonnonsuojelulain uudistukselle asetut tavoitteet ovat olleet perusteltuja. Eri-tyisesti tavoitteet, jotka liittyvät muun muassa lainsäädännön toimivuuden parantamiseen, luonnonsuojelun hyväksyttävyyden lisäämiseen sekä luonnonsuojelulain roolin selkeyttämiseen, ovat maanomistajien sekä maa- ja metsätalouden näkökulmasta kannatettavia. Yleisesti todettuna MTK pitää kuitenkin erittäin valitettavana sitä, että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus ei kaikilta osin vie kohti asetettuja tavoitteita. Eräisiin ehdotuksiin liittyy maanomistajien sekä maa- ja metsätalouden näkökulmasta merkittäviä välittömiä ongelmia sekä potentiaalisia riskejä, minkä vuoksi kokonaisuuteen on tarpeen tehdä muutoksia.

Hallituksen esityksen mukaan valmistelun yhteydessä on tunnistettu tarve jälkiarvioinnin toteuttamiseen. Myös MTK pitää huolellista ja kattavaa jälkiarviointia tarpeellisena. Jälkiarvioinnin välttämättömyyttä korostaa se, että hallituksen esitykseen sisältyvä vaikutusten etukäteinen arviointi on osin riittämätöntä ja päätelmät ovat pääosin yleistasoisia. Vaikutustenarvioinnissa ei ole riittävästi otettu huomioon eri laeista ja säännöksistä aiheutuvia yhteisvaikutuksia. Myös välillisten vaikutusten ja kumuloituvien vaikutusten arviointi on vähäistä. Vaikka jälkiarviointi on tarpeen omana toimenpiteenään, MTK korostaa lainsäädännön vaikutusten arvioimisen nimenomaan etukäteen olevan yksi laadukkaan ja tasapainoisen lainsäädännön tekemisen edellytyksistä. Joulukuussa 2021 lainsäädännön arviointineuvosto totesi luonnonsuojelulakia koskevan esitysluonnoksen olevan sirpaleinen ja huomautti esimerkiksi maanomistajiin kohdistuvien vaikutusten jäävän mittaluokaltaan epäselväksi. Perustellusta kritiikistä huolimatta hallituksen esitykseen sisältyvä vaikutusten arviointi ei vaikuta sisällöllisesti juurikaan tarkentuneen tai laajentuneen.

Ekologista kompensaatiota koskevat kommentit:

Lakiehdotus toisi ekologisen kompensaation osaksi luonnonsuojelulakia luontoarvojen tuottamista ja vapaaehtoista hyvittämistä koskevien säännösten kautta. MTK suhtautuu ekologisen kompensaation kehittämiseen lähtökohtaisesti myönteisesti, sillä ekologinen kompensaatio voi olla uudenlainen keino hyvittää luonnolle aiheutuvaa haittaa, jota maankäyttömuodon muuttuminen tai rakentaminen aiheuttavat. Lisäksi MTK on kiinnostunut niistä uusista ansaintamahdollisuuksista, joita ekologiseen kompensaatioon voi MTK:n edustamien toimijoiden näkökulmasta liittyä.

Huolimatta siitä, että ekologiseen kompensaatioon liittyy monesta näkökulmasta potentiaalia, MTK suhtautuu säännösehdotuksiin kriittisesti. Ensinnäkin MTK huomauttaa, että luontoarvojen tuottaminen ja vapaaehtoinen heikennysten hyvittäminen ovat mahdollisia ilman lainsäädäntöäkin. Lisäksi MTK pitää ekologisesta kompensaatiosta sääntämistä ylipäättään ennenaikaisena.

Huolet, joita MTK:lla on koko luonnonsuojelulain uudistuksen valmistelun ajan ekologisesta kompensaatiosta sääntämiseen liittyen ollut, ilmenevät osin myös hallituksen esitykseen sisältyvästä vaikutusten arvioinnista. MTK pitää erikoisena sääntelyn edistämistä tilanteessa, jossa vaikutustenarvioinnista nousee läpileikkaavasti esiin epävarmuus. Hallituksen esityksen mukaan ekologinen kompensaatio on uusi luonnonsuojelun keino, johon liittyy epävarmuuksia sekä monimuotoisuusvaikutusten toteutumisen että taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten osalta. Ehdotuksen mukaan tietoa ei ole myöskään siitä, miten keskeiset toimijat suhtautuisivat sääntelyyn käytännössä, sillä yritysten kiinnostuksesta vapaaehtoiisiin hyvitystoimiin, maanomistajien kiinnostuksesta luontoarvojen tuottamiseen ja tuotettavien luontoarvojen kysynnästä ei ole vielä käytettävissä tietoa.

Hallituksen esityksen mukaan sääntely ehdotetaan rajattavan tavoitteen kannalta vain välttämättömään, jotta esimerkiksi taloudellisille toimijoille jätettäisiin mahdollisimman paljon väljyyttä liittyen hyvittämis-toimenpiteiden suunnittelun ja toteuttamisen järjestämiseen sekä osapuolten välisten sopimussuhteiden sisältöön. Toisaalta esityksessä todetaan, että säännöksillä asetettaisiin heikennyksen hyvittämiseksi luonnontieteellisesti määritellyt reunaehdot, ajallisesti ennakkollinen toteutus ja pysyvyys sekä tiukat edellytykset hyvityksen joustolle. MTK näkee toteamukset vähintäänkin osin ristiriitaisina. Kun vielä otetaan huomioon, että ekologisen kompensaation tarkemmat pelisäännöt (esim. asetuksella tarkennettaviksi tarkoitetut yksityiskohdat ja hyvityskerrointen käytännön laskeminen) eivät ole vielä tiedossa, väljyyden määrään sekä kustannuksiin ja muihin vaikutuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta. Tämä on tunnistettu hallituksen esityksessä toteamalla, että uudistuksen vaikutukset olisivat moninaisia ja eri toimijoille eri suuntaisia. MTK pitää laadukkaan ja vaikutuksiltaan ennakoitavan lainsäädännön aikaansaamisen kannalta ongelmallisena, että lainvalmistelussa on vain tyydytty toteamaan epätietoisuus sen sijaan, että lainsäädännön tekemisen oikea-aikaisuutta olisi harkittu tarkemmin.

Taloudellisten vaikutusten osalta hallituksen esityksessä on arvioitu vapaaehtoisen ekologisen kompensaation vaikutusten julkistalouteen olevan neutraaleja tai positiivisia. Tämä johtuisi siitä, että kustannusvastuu hyvitystoimista kuuluisi heikentävän hankkeen toteuttajalle ja kompensaatio torjuisi julkistaloudelle luonnon monimuotoisuuden heikkenemisestä aiheutuvia kustannuksia. MTK pitää kuitenkin tärkeänä, että kokonaisuudessaan huomioidaan myös mahdolliset pidemmällä aikavälillä esiin nousevat vaikutukset, joita voinee ilmetä etenkin silloin, jos hyvitysalueiden määrä lisääntyy merkittävästi. Kyseiset alueet eivät ole käytettävissä esimerkiksi kestävä metsätalouden harjoittamiseen, millä voi olla vaikutuksia myös kansantalouteen.

Lisäksi MTK suhtautuu epäillen arvioon, jonka mukaan ekologisella kompensaatiolla olisi pääsääntöisesti positiivinen vaikutus maan arvoon esimerkiksi virkistyskäyttämömahdollisuuksien paranemisen myötä. On syytä huomata, että säännösehdotusten mukaan hyvitysalueisiin liittyisi hävittämis- ja heikentämiskielto. Perustelujen mukaan hävittämis- ja heikentämiskielto olisi menettelyllisesti ja sisällöllisesti samanlainen kuin suojellun luontotyyppin ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajauspäätöstä koskeva säännös. Näin ollen myös hyvitysalueen ulkopuolella tapahtuvat toimet, jotka hyvitysalueelle ulottuvien vaikutustensa kautta heikentäisivät tuotettuja luontoarvoja, saattaisivat estyä. MTK pitää mahdollisena, että mikäli hävittämis- ja heikentämiskiellosta aiheutuisi epävarmuutta hyvitysalueen ulkopuolella tapahtuvien toimien salittavuuteen, maan arvo nousemisen sijaan laskee.

MTK on johdonmukaisesti korostanut, että lainsäädännön sijaan vapaaehtoisen hyvittämistoiminnan kehittymistä tulisi mieluummin edistää esimerkiksi välittäjäorganisaatiotoiminnan tukemisella ja luontoarvojen markkinapaikoilla. Lisäksi hyvien käytäntöjen jakaminen esimerkiksi selkeän oppaan muodossa edistäisi hyvittämistoiminnan kehittymistä. MTK on huolissaan siitä, että sääntely kaventaa liikaa vapaaehtoiisiin toimintamalleihin luonteenomaisesti liittyvää joustavuutta sekä supistaa taloudellisten toimijoiden mahdollisuuksia tehdä kannattavaa liiketoimintaa. Ehdotetut säännökset eivät välttämättä myöskään luo luontoar-

vojen tuottajan roolissa toimivien maanomistajien sekä maa- ja metsätaloudenharjoittajien kannalta kannustavaa ja sujuvaa toimintamallia. Tämä on tunnistettu myös ehdotuksen vaikutustenarvioinnissa, jonka mukaan maanomistajien halukkuuteen tuottaa luontoarvoja taloudellisena toimintana liittyy epävarmuus tuotettavien luontoarvojen kysynnästä sekä kannattavuudesta, sopimusten pitkäaikaisuudesta, hallinnollisesta menettelystä, osaamisen varmistamisesta sekä riskien hallinnasta. MTK toteaa, että näihin huoliin on pystyttävä vastaamaan, mikäli sinänsä paljon potentiaalia sisältävä ekologinen kompensatio halutaan saada toimivaksi osaksi luonnon monimuotoisuuden turvaamisen työkalupakkia. Pikaisella aikataululla ja epävarmuuksien vallitessa laadittu lainsäädäntö ei välttämättä tarjoa ratkaisuja käytännön haasteisiin, vaan mahdollisesti jopa lisää niitä.

Maanomistajien kiinnostusta tuottaa luontoarvoja lainsäädäntöehdotuksen mukaisesti etenevässä menettelyssä saattaa vähentää esimerkiksi se, että viranomaisen varmennuksen saamiseksi maanomistajan voi olla välttämätöntä suunnitella ja toteuttaa luontoarvojen tuottamiseen liittyviä toimenpiteitä ennen kuin maanomistajalla on tiedossa, löytyykö juuri tietynlaisille luontoarvoille sopiva ostaja. Tällöin maanomistaja joutuu ottamaan riskin toiminnan kannattavuuden suhteen. Epävarmuus riippune osaltaan myös siitä, miten tiukoiksi hyvittämisen kriteerit käytännössä muodostuisivat eli missä määrin heikennettävien ja hyvittävien luontoarvojen vastaavuudessa sallittaisiin joustoa.

Vaikka MTK pitää ekologista vaikuttavuutta ja hyvitystoiminnan korkeasta laadusta varmistumista olennaisen tärkeinä asioina, se suhtautuu epäillen ehdotukseen rakentaa vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä viranomaisen toiminnan varaan. MTK huomauttaa, että sopivimman ratkaisun valitsemiseksi tulisi olla käytettävissä tietoa eri vaihtoehtojen hyvistä ja huonoista puolista. On selvä puute, että hallituksen esitykseen ei tällaista pohdintaa sisälly, vaan ehdotuksessa tyydytään pitämään viranomaisjärjestelmää ainoa ratkaisu pelkästään sillä perusteella, että esimerkiksi yksityisiä sertifiointijärjestelmiä toiminnan laadun varmentamiseksi ei vielä toistaiseksi ole. MTK kiinnittää huomiota siihen, että jos edistämistavaksi valitaan viranomaistoimintaan perustuva malli, muiden ratkaisujen kehittäminen ei välttämättä enää jatku.

Viranomaisen ylläpitämään rekisteriin liittyen MTK pitää ongelmallisena perusteluteksteistä heijastuvaa ajatusta siitä, että viranomaisen ylläpitämä rekisteri mahdollistaa luontoarvojen tuottajalle kanavan markkinoida tuotettuja luontoarvoja hyvitysten tarvitsijoille. MTK näkemyksen mukaan luontoarvoihin liittyvän kaupankäynnin tulee olla viranomaistoiminnasta erillistä markkinatoimintaa. Kysynnän ja tarjonnan kohtaamista pitäisi pyrkiä edistämään viranomaistoiminnan ulkopuolisten välittäjäorganisaatioiden ja markkinapaikkojen kehittämisellä, jotta vapaaehtoista hyvittämistoimintaa saataisiin liikkeelle yksityisten toimijoiden hoitamana.

Yhteenvedon MTK toteaa pitävänsä edelleen järkevänä hallitusohjelman kuvaamaa etenemistä eli sitä, että lainsäädännön uudistustarpeita arvioitaisiin pilotoinnista saatujen kokemusten perusteella. Nyt etenemistapa on kuitenkin toisenlainen: ehdotettuja säännöksiä ja niiden toimeenpanoon liittyviä käytännön menettelyjä ei ole testattu, sillä useampivuotinen pilotointihanke ja muuta ekologisen kompensaation kehittämisen ja käyttöönoton kannalta olennaista selvitystoimintaa on vasta meneillään. Näin ollen asiasta säätäminen vaikuttaa ylipäättään olevan ennenaikaista, eikä ekologinen kompensatio ole epävarmuuksista johtuen valmis lainsäädäntöön vietäväksi. MTK:n käsityksen mukaan pilotoinnista ja muusta käynnissä olevasta työstä saatavat tiedot ovat välttämättömiä, jotta soveltamiseen tarvittavaa ja siten käytäntöihin merkittävällä tavalla vaikuttavaa lakia alemman asteista sääntelyä voidaan tehdä. Toistaiseksi näistä linjauksista ei vielä ole tarkempaa tietoa.

Helsingissä 27.9.2022

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry



Anna-Rosa Asikainen
lakimies